COMITÉ DES ÉLUS DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

RAPPORT FINAL

Montréal, le 30 septembre 2000

CONTEXTE ET MANDAT DU COMITÉ DES ÉLUS DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Le comité des élus de la région métropolitaine de Montréal a été créé le 3 mars 2000, dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental sur la réorganisation municipale.

Le mandat du comité comportait deux parties. La première partie concernait, d'une part, l'identification et le financement des équipements, services ou activités à portée métropolitaine et, d'autre part, la mise en œuvre d'une fiscalité d'agglomération. Deux rapports, traitant successivement de chacun de ces sujets, ont été remis à la Ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole les 16 et 29 juin 2000. Parallèlement à la préparation de ces deux rapports, les travaux du comité ont permis de contribuer de façon significative à l'élaboration et au processus d'adoption du projet de loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

La seconde partie du mandat du comité portait d'abord sur la mise en place de la CMM et sur les compétences additionnelles qu'il conviendrait de lui confier, et ensuite sur des propositions de regroupements de structures municipales dans le territoire métropolitain.

COMPOSITION, FONCTIONNEMENT ET ACTIVITÉ DU COMITÉ DES ÉLUS DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Le comité des élus de la région métropolitaine de Montréal est composé de représentants municipaux et du mandataire nommé par le gouvernement.

Les représentants municipaux sont les maires des villes de Montréal (M. Pierre Bourque), Laval (M. Gilles Vaillancourt) et Longueuil (M. Claude Gladu), ainsi que les maires choisis par trois groupes de municipalités : la banlieue sur l'île de Montréal (M. Georges Bossé, maire de Verdun et président de l'Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal), la couronne sud (M. Pierre Bourbonnais, maire de Chambly et préfet de la MRC de la Vallée-du-Richelieu) et la couronne nord (M. Yvan Deschênes, maire de Rosemère et préfet de la MRC Thérèse-de-Blainville, qui s'est joint aux travaux du comité à partir du 1er août 2000). MM. Pierre Beaudry, vice-président du comité exécutif de la Ville de Longueuil, Pierre-Yves Melançon, conseiller associé au maire de la Ville de Montréal, et Frank Zampino, maire de St-Léonard et vice-président de l'exécutif de l'UMBM, ont également participé aux travaux du comité à titre de substituts.

Pour les sujets inclus dans la seconde partie de son mandat, le comité a tenu, entre le début août et la fin septembre, sept réunions. Au total, le comité a siégé à vingt reprises depuis qu'il a été créé.

Le comité a maintenu son mode de fonctionnement habituel, se réunissant généralement les mardis, en faisant halte, tour à tour, dans la municipalité de chacun des membres.

Le comité tient à souligner que le présent rapport exprime les consensus auxquels les membres du comité sont arrivés à la suite d'un effort commun pour dégager des propositions globalement acceptables par tous. Ces consensus, par conséquent, ne représentent pas nécessairement le point de vue de chacun des membres sur chacune des recommandations du rapport. Évidemment, au cours des diverses discussions, des dissidences ont été exprimées, mais le comité a choisi de ne pas en faire état spécifiquement dans son rapport.

Dès le début de ses travaux, le comité s'est adjoint les talents et l'expertise d'un comité technique formé de directeurs généraux. Ce comité technique, à son tour, s'est transformé en groupe de travail sur diverses problématiques abordées par le comité, en élargissant sa composition à différents spécialistes.

Les membres du comité remercient les nombreuses personnes qui ont contribué à l'avancement de ses travaux.

1) LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (CMM)

La *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* a été adoptée et sanctionnée en juin 2000. En créant cet organisme, le gouvernement a donné suite à son intention, annoncée lors du lancement de son plan d'action sur la réorganisation municipale en mars dernier, d'outiller adéquatement la région métropolitaine de Montréal pour mieux prendre en compte les différents éléments de son développement qui ont un caractère supra-municipal.

Le comité a contribué à la mise en place de la CMM en favorisant une désignation rapide de ses membres et un démarrage de son organisation interne dès le début de cet automne. En fait, tous les membres du conseil de la CMM ont maintenant été désignés et on prévoit que le Conseil pourra tenir sa première réunion au cours des prochaines semaines.

La CMM sera donc en mesure d'exercer, dès le 1er janvier 2001, les différentes compétences que la loi lui accorde. Son action se traduira au fil des prochaines années par l'adoption d'orientations qui auront des conséquences importantes sur le rythme et la qualité du développement futur de l'espace métropolitain.

Le comité estime donc le moment venu pour le gouvernement d'abroger la *Loi sur la Commission de développement de Montréal* (CDM), qui est toujours en vigueur malgré le fait que ladite commission n'ait jamais démarré ses travaux.

1.1) LA LOI SUR LA CMM (PL 134)

Depuis l'adoption de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* en juin dernier, le comité des élus a continué ses travaux en examinant successivement les dispositions de la Loi telle qu'adoptée, et en examinant l'opportunité de confier à la CMM diverses autres compétences.

La loi telle qu'adoptée n'a que partiellement retenu l'approche préconisée par le comité lors de ses discussions accompagnant le processus législatif, voulant que la règle de la majorité aux deux-tiers des voix soit établie dans un ensemble de pouvoirs attribués à la CMM.

Ainsi, le comité réitère au gouvernement que cette règle est une condition essentielle au bon fonctionnement de la CMM et au développement d'un véritable esprit métropolitain, surtout dans la perspective de la réorganisation municipale sur l'île de Montréal. Le comité recommande donc que cette règle soit appliquée pour les décisions suivantes: l'adoption du budget, l'adoption du programme triennal d'immobilisations, l'adoption d'un règlement sur le partage de la croissance de l'assiette foncière, l'adoption d'un règlement

créant un fonds destiné à soutenir financièrement les projets de développement et l'adoption du schéma d'aménagement et de développement métropolitain.

En matière de responsabilités confiées à la CMM, les membres du comité estiment que les compétences prévues par la *Loi sur la CMM* permettent à cette dernière d'entrer en action, sauf en ce qui concerne l'aménagement du territoire et le transport en commun.

À l'égard de l'aménagement du territoire, le comité recommande de s'assurer que, tel qu'annoncé publiquement par la Ministre, le schéma d'aménagement et de développement métropolitain s'applique à l'ensemble des municipalités situées sur le territoire de la CMM. Une telle modification législative s'impose, et le comité espère qu'elle sera adoptée dès la reprise de la prochaine session parlementaire.

Par ailleurs, le comité recommande de donner suite à l'intention exprimée par le gouvernement dans le Livre blanc, à l'effet d'adopter les mesures requises afin de contrôler l'étalement urbain au pourtour du territoire de la CMM.

Enfin, le comité réitère sa recommandation en matière d'aménagement, à l'effet que même après l'entrée en vigueur du schéma métropolitain, la planification du territoire métropolitain devrait être effectuée de façon partagée et complémentaire entre la CMM (cadre d'aménagement), les MRC (schémas régionaux) et les municipalités (plans et règlements d'urbanisme). Le comité invite le gouvernement à analyser ce point de vue en profondeur et à envisager une modification en conséquence à la Loi sur la CMM.

Par ailleurs, la compétence de la CMM en matière de transport en commun nécessite des approfondissements, puisque la Loi sur la CMM ne comporte qu'un seul article sur ce sujet. Une section entière du présent rapport est consacrée à cette importante question.

1.2) LES COMPÉTENCES ADDITIONNELLES À CONFIER À LA CMM

Le comité des élus a siégé à de nombreuses reprises sur la question des compétences additionnelles qui pourraient être confiées à la CMM. Le Livre blanc sur la réorganisation municipale, paru en avril dernier, invitait d'ailleurs le comité à faire un tel examen à l'égard de plusieurs responsabilités actuellement assumées par la Communauté urbaine de Montréal (CUM).

Évaluation foncière

La question de l'évaluation foncière, qui aurait pu être confiée en tout ou en partie (immeubles du secteur non-résidentiel) à la CMM, a été amplement débattue et, après une analyse technique approfondie, le comité recommande de conserver au départ le statu quo en ce qui concerne la responsabilité des organismes municipaux responsables de l'évaluation. Cependant, afin d'améliorer l'équité qui doit régner dans le partage des coûts métropolitains, le comité s'est montré sensible à l'idée de synchroniser la date du dépôt des nouveaux rôles d'évaluation sur l'ensemble du territoire de la CMM, et en fait la recommandation au gouvernement.

Développement culturel

La responsabilité métropolitaine en matière de soutien aux arts et à la culture a été elle aussi examinée. Le comité recommande le maintien du Conseil des arts de la CUM (le CACUM) dans sa forme et dans son territoire actuels, et n'estime pas nécessaire de confier à la CMM une compétence en matière de développement culturel.

Environnement

En matière d'environnement, deux compétences distinctes, bien qu'étroitement reliées, ont été examinées par le comité en raison de leur impact sur la compétitivité de chaque composante territoriale de la CMM: le contrôle de l'assainissement de l'air et le contrôle des rejets d'eaux usées dans les réseaux d'égout.

Afin d'astreindre aux mêmes règles tous les acteurs économiques du territoire métropolitain, le comité souhaite que la CMM puisse exercer des pouvoirs de réglementation semblables à ceux qui sont présentement exercés par la CUM en ce qui concerne le contrôle des rejets dans l'air et dans l'eau.

Par ailleurs, étant donné que les membres du comité souhaitent que la CMM reste essentiellement un organisme de planification et de coordination, le comité recommande que l'application et la surveillance de cette réglementation soit confiée aux instances locales (municipalités ou MRC) et qu'à défaut pour ces dernières d'agir, la CMM soit explicitement autorisée à confier à des tiers l'application et la surveillance de cette réglementation sur les territoires visés, aux frais des municipalités concernées.

Autres responsabilités de la CUM

Le comité a également examiné l'opportunité de transférer à la CMM certains autres pouvoirs qui sont présentement exercés par la Communauté urbaine de Montréal comme l'inspection des aliments, le contrôle des taxis et du remorquage, le service public d'appels d'urgence 9-1-1 et la coordination des mesures d'urgence.

Compte tenu des multiples tâches que la CMM devra accomplir pour se mettre en marche, organiser ses services et s'occuper des fonctions importantes que la Loi lui a déjà attribuées, le comité ne croit pas qu'il soit opportun de multiplier les compétences de la CMM en y ajoutant des sujets qui sont moins prioritaires. Le comité juge donc préférable que de tels pouvoirs continuent de s'exercer par les instances actuelles, pour le moment, à l'échelle de l'Île de Montréal.

Comité consultatif agricole

Par ailleurs, le comité des élus a accueilli avec ouverture l'idée de la mise en place d'un comité consultatif agricole (sur le modèle qui est prévu dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*) pour la CMM, afin de préserver le territoire agricole et de mieux mettre en valeur le potentiel qu'il représente.

Révision quinquennale

Enfin, la Loi sur la CMM prévoit, à son article 269, que la Ministre des Affaires municipales et de la Métropole doit, dans cinq ans, faire un rapport public sur le fonctionnement de la CMM. Non seulement le comité des élus donne-t-il son appui à un tel exercice, mais il souhaite que la CMM puisse avoir l'occasion d'y participer activement. Il serait souhaitable que, pour aider la Ministre à faire rapport, la CMM soit elle-même obligée, par la Loi, d'analyser son expérience et de faire rapport à la Ministre de ses constats. Cette analyse devrait en particulier porter sur l'exercice des compétences de la CMM et sur l'opportunité de prévoir l'ajout de compétences nouvelles et additionnelles, notamment en matière d'évaluation foncière.

2) LA RELANCE DU TRANSPORT EN COMMUN

Le comité considère que le transport en commun constitue l'une des premières compétences de la CMM et l'une des plus importantes. En effet, l'ampleur des investissements nécessaires en matière de transport, ainsi que les tendances observées quant à l'évolution de la mobilité des personnes et des marchandises au sein du territoire métropolitain, font craindre le pire en matière de coûts sociaux, économiques et environnementaux attribuables au déclin de la part modale du transport en commun.

Aussi, le comité a-t-il consacré beaucoup de temps à étudier cette question et à dégager un consensus sur une réforme en profondeur touchant tous les aspects de l'organisation du transport en commun, afin d'atteindre les objectifs ambitieux que le gouvernement s'est lui-même fixés dans son plan de transport pour la région métropolitaine de Montréal.

Les recommandations du comité portent sur l'organisation et l'exploitation des services, la structure de décision, le financement et la rationalisation des coûts.

2.1) Organisation et exploitation des services

La situation actuelle est caractérisée par la fragmentation des autorités organisatrices de transport (AOT) en 21 entités différentes : 3 sociétés de transport, 14 conseils intermunicipaux de transport (CIT) et 4 organismes municipaux de transport (OMIT). Un tel fractionnement rend très difficile l'établissement d'un plan intégré de transport, favorise uniquement les déplacements vers le centre et néglige les déplacements à l'intérieur des couronnes elles-mêmes, qui sont pourtant ceux où la demande est en plus forte croissance.

C'est pourquoi le comité recommande que le nombre d'AOT sur le territoire métropolitain soit réduit à sept : 3 sociétés de transport et 4 CIT (dont les territoires pourront, au gré de la volonté locale, déborder ou non du territoire de la CMM, pourvu que des règles spécifiques de partage des coûts soient établies entre les municipalités situées au sein du territoire de la CMM et celles qui sont situées à l'extérieur de ce dernier), facilitant d'autant la planification et l'intégration des services.

Pour faciliter ces regroupements, le comité souhaite que la *Loi sur les conseils intermunicipaux de transport* soit amendée pour permettre la création d'un comité exécutif dans chaque CIT. Le comité estime qu'on pourrait également profiter de l'occasion pour revoir le champ d'application de la Loi afin de l'élargir à d'autres services de transport en commun, comme le transport adapté, qui font présentement l'objet de plusieurs ententes intermunicipales séparées.

2.2) La structure de décision

Depuis 1996, il existe dans la région de Montréal un organisme à vocation métropolitaine dans le secteur du transport en commun : il s'agit de l'Agence métropolitaine de transport (AMT). C'est un organisme mandataire du gouvernement, lequel en nomme les membres et en surveille la gestion. Il est généralement reconnu que, depuis sa création, l'AMT a fait un bon travail et que sa présence a favorisé le développement du transport en commun, surtout en ce qui concerne le transport à l'échelle métropolitaine.

Le comité recommande que l'AMT demeure comme entité distincte, avec les mêmes pouvoirs qu'actuellement (sauf en ce qui concerne l'extension du métro, comme il sera expliqué ci-après), mais qu'elle devienne une entité vraiment métropolitaine se rapportant au Conseil de la CMM.

À cette fin, la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport* resterait en vigueur mais serait modifiée de la façon suivante :

- les membres du Conseil seraient nommés par le Conseil de la CMM, à l'exclusion de deux membres nommés par le gouvernement;

- le président du Conseil devrait être un élu siégeant au sein du Conseil de la CMM;

- le directeur-général serait nommé par le Conseil de l'AMT; il siégerait au Conseil de l'AMT, sans droit de vote;

- la plupart des autorisations qui sont actuellement requises de la part du gouvernement seraient remplacées par des approbations du Conseil de la CMM. Cela s'appliquerait en particulier au plan stratégique de développement du transport métropolitain, au plan triennal d'immobilisations, au budget de l'AMT et des services métropolitains, aux grilles tarifaires des services métropolitains, aux emprunts de l'AMT et à son financement temporaire;

- c'est également le Conseil de la CMM qui pourrait intervenir, en cas de mésentente, dans l'établissement de voies réservées ou d'un système intégré de vente de titres et de perception de revenus;

- il reviendrait enfin au Conseil de la CMM de définir, avec l'approbation du gouvernement, ce qui constitue un service métropolitain de transport, y compris les équipements et les infrastructures s'y rapportant;

- évidemment, certaines approbations continueraient d'être requises du gouvernement ou d'un ministre suivant la nature du sujet (par exemple, l'approbation par le ministre des Transports du plan régional de transport en commun et du plan triennal d'immobilisations).

- quant au territoire de l'AMT, il serait modifié pour correspondre au territoire de la CMM.

Par contre, le comité recommande que l'AMT soit dégagée de sa responsabilité en ce qui concerne le prolongement du métro, lequel est entièrement financé par le ministère des Transports. N'étant plus un mandataire du gouvernement, l'AMT ne serait plus en mesure d'assumer cette tâche qui devrait revenir sous l'autorité directe du ministère des Transports suivant une procédure que celui-ci pourrait lui-même définir.

Pour sa part, la *Loi sur la CMM* devrait être amendée pour y prévoir l'obligation pour cet organisme d'adopter un plan de développement du transport en commun, étant donné l'incidence des décisions dans ce secteur d'activités. L'exercice de cette prérogative devrait être soumise à la règle de décision privilégiée par le comité pour de tels sujets, soit la majorité aux deux-tiers des voix.

Le comité insiste pour souligner que ces changements n'auraient pas pour but de modifier les plans d'immobilisations déjà annoncés, mais qu'il s'agit plutôt d'établir une continuité dans le développement du transport en commun sur le territoire de la CMM.

2.3) Le financement

À l'heure actuelle, l'AMT peut compter, pour financer le transport métropolitain, sur une contribution des automobilistes qui lui vient de deux sources : le droit de 30 $ sur l'immatriculation des véhicules automobiles et la taxe de 0.015 $ sur le litre d'essence. Il s'agit, en fait, de taxes imposées par le gouvernement du Québec, dont le produit est remis à l'AMT. L'Agence est également autorisée par sa loi à imposer une taxe annuelle sur les stationnements non résidentiels hors rue situés sur son territoire – ce qu'elle n'a pas fait jusqu'à maintenant.

Le comité recommande que les diverses contributions actuelles au financement du transport en commun soient maintenues, incluant celles du gouvernement. Cependant, afin de renforcer la responsabilité de la CMM sur le transport en commun métropolitain, le comité propose que ce soit dorénavant le Conseil de la CMM qui soit autorisé par la loi à fixer le montant et les modalités de la contribution des automobilistes au transport en commun. Ainsi, au lieu d'être fixé par le gouvernement, le montant du droit sur l'immatriculation en vertu de l'article 88.6 de la *Loi sur les transports* et le montant de la taxe sur le carburant prévu par l'article 55.2 de la *Loi concernant la taxe sur les carburants*, seraient dorénavant fixés par le Conseil de la CMM, possiblement à l'intérieur des limites déterminées par la loi. C'est également le Conseil de la CMM qui devrait exercer le pouvoir actuellement dévolu à l'AMT d'imposer une taxe sur les stationnements non résidentiels hors rue situés sur son territoire.

Le Conseil de la CMM devrait également avoir l'autorité de fixer le montant que les municipalités doivent présentement verser pour financer des dépenses d'immobilisations

ou la dotation du fonds d'immobilisation et qui est présentement fixé par la loi à 0.01 $ par 100 $ de richesse foncière uniformisée.

Enfin, c'est au Conseil de la CMM qu'il reviendrait de déterminer la part des diverses municipalités dans le financement des services de transport métropolitains, y compris le métro et les trains de banlieue.

2.4) La rationalisation des coûts

Le budget des trois sociétés de transport (STCUM, STL, STRSM) compte pour environ 90 % de la facture totale du transport en commun dans la région de Montréal. Il est donc très important de s'assurer que le service fourni par les sociétés de transport soit effectivement fourni au meilleur coût possible.

Pour avoir cette assurance, le comité propose d'introduire le concept de **concurrence balisée** dans le fonctionnement des sociétés de transport, tout en s'assurant que l'ensemble du transport en commun demeure sous direction publique et que les droits des travailleurs des sociétés soient pleinement protégés.

À cette fin, les mesures suivantes sont proposées :

1. Les sociétés de transport devraient pouvoir demander des soumissions pour l'exploitation d'une partie de leur réseau d'autobus ou de leurs autres activités, aux conditions suivantes :

    1.1. Les sociétés devront conserver à leur emploi tous leurs employés et aucun employé des sociétés ne devra être mis à pied à la suite de l'octroi d'un contrat.

    1.2. Les services donnés à contrat devront générer une économie établie sur la base de coûts comparables.

    1.3. Le processus d'attribution des contrats sera assujetti à une autorité de surveillance impartiale.

2. Les sociétés devraient pouvoir donner à contrat une partie ou la totalité des services de transport adapté et les services de soutien (garage, atelier, etc.) qu'elles fournissent actuellement pourvu que le nouveau fournisseur garde les employés à son embauche et conserve les conventions collectives existantes.

3. Les sociétés devraient être autorisées à soumissionner, sur la base de coûts comparables, pour fournir leurs services, à contrat, aux autres AOT du territoire de la CMM, au même titre que tout autre transporteur.

Le comité est conscient que la mise en œuvre de ces mesures exigera des négociations avec les syndicats représentant les employés des sociétés de transport. Mais le comité est convaincu que de tels changements s'imposent absolument si on veut augmenter la part des déplacements qu'assume le transport en commun et ainsi atteindre les objectifs fixés par le gouvernement dans son récent plan de transport pour la région métropolitaine de Montréal, objectifs partagés par les membres du comité.

Le comité recommande donc au gouvernement de mettre en œuvre un processus semblable à celui qui a été utilisé pour la récupération des coûts de main-d'œuvre dans l'Entente concernant la contribution municipale à l'assainissement des finances publiques, conclue en 1997, de façon à ce que le gouvernement accompagne ces négociations, prenne acte des résultats et avise des mesures à adopter à la lumière des résultats qui auront été obtenus à l'intérieur du délai qui aura été fixé.

2.5) La mise en œuvre

La mise en œuvre d'une telle réforme dans l'organisation du transport en commun dans la région métropolitaine de Montréal ne pourra évidemment pas se faire de façon instantanée. Plusieurs lois devront être modifiées et de nouvelles façons de faire devront être mises en place.

Le comité souhaite que l'ensemble de cette réforme soit en vigueur à compter du 1er janvier 2002, ce qui impliquerait que les modifications législatives requises soient adoptées avant la fin de juin 2001. Par ailleurs, le comité espère que les modifications à la *Loi de l'Agence métropolitaine de transport* pourront être adoptées avant la fin de la présente année.

3) LES REGROUPEMENTS MUNICIPAUX DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Les diverses hypothèses de regroupement possibles de municipalités à l'intérieur du territoire de la CMM n'ont pas été discutées, comme telles, au sein du comité. Le mandataire gouvernemental a plutôt engagé des discussions directement avec les différentes municipalités concernées.

Le résultat de ces discussions n'a pas permis au comité de faire des recommandations au gouvernement à ce sujet.

CONCLUSION

Le comité des élus de la région métropolitaine de Montréal a fait de son mieux pour relever le défi d'appuyer de son expérience la mise en place d'une réorganisation municipale sans précédent dans la région de Montréal.

Les membres du comité espèrent que les recommandations qu'ils ont transmises au gouvernement seront de nature à renforcer les institutions municipales dans le Grand Montréal, et à améliorer la gestion des activités régionales.

En mettant fin à ses travaux, le comité recommande au gouvernement de maintenir l'essentielle collaboration avec le monde municipal en privilégiant dorénavant la consultation avec la CMM pour tout sujet d'intérêt métropolitain.

2000-09-30